

EL DEBATE SOBRE LAS *FORMAS DE GOBIERNO* Y LAS DIVERSAS ALTERNATIVAS DE ASOCIACIÓN POLÍTICA EN EL RÍO DE LA PLATA¹

Noemí Goldman

Instituto Ravignani, Facultad de Filosofía y Letras de la UBA/CONICET

Es sabido que las revoluciones de independencia en Hispanoamérica deben ser analizadas en el contexto de la crisis general de la monarquía española². La crisis de 1808 planteó diversas alternativas de recomposición del cuerpo político hispánico, donde un mejor conocimiento de los criterios sobre la naturaleza y legitimidad de los organismos políticos emergentes redefinió el lazo existente entre la experiencia liberal de Cádiz y aquella de los primeros poderes autónomos en América. Asimismo, la periodización del concepto de «nacionalidad», y la distinción de los usos políticos del vocablo «nación», a fines del siglo XVIII y principios del XIX, dotaron de una nueva clave interpretativa a los reclamos de soberanía realizados por «pueblos» y «provincias» en Hispanoamérica. El problema de la sustitución de la legitimidad de la monarquía castellana encontró un lenguaje común en el derecho natural y de gentes, que admitía la existencia soberana de «repúblicas», «pueblos soberanos», «ciudades soberanas» o «provincias/Estados soberanos»³. Así, antes de definirse como nacional, la República pudo asociarse a una ciudad, a una provincia, a unos pueblos, o tomar la forma de una «comunidad perfecta» para seguir integrada a la monarquía castellana. Sin embargo, la desigualdad en la representación y la negación de la autonomía que experimentaron los territorios americanos por parte de

¹ Este artículo es un avance de un libro en proceso de escritura.

² Tulio HALPERÍN DONGHI, *Reforma y disolución de los imperios ibéricos 1750-1850. Historia de América Latina*, 3, Alianza Editorial, Madrid, 1985; Francois-Xavier GUERRA, *Modernidad e Independencias*, Mapfre, Madrid, 1992.

³ José Carlos CHIARAMONTE, *Nación y Estado en Iberoamérica. El lenguaje político en tiempos de las independencias*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 2004

las Cortes de Cádiz, produjeron reacciones no compatibles con el primer liberalismo español. En este sentido se ha llamado nuestra atención sobre el protagonismo de los pueblos en las primeras etapas de la crisis, y el diverso tratamiento que los territorios peninsulares se dieron a sí mismos, y el que dispensaron a los americanos; ya que no se trató —en esta particular situación— de enfrentamientos entre discursos más o menos liberales, sino de una cuestión previa: el derecho a participar en el poder constituyente, es decir, en la definición de un nuevo pacto hispano entre ambos lados del Atlántico, que sin embargo se perdió en Cádiz⁴.

Esta cuestión «previa» no se agotará, a mi entender, en 1812, sino que reaparecerá en varios de los primeros congresos constituyentes americanos, cuando se mencione el derecho de los pueblos a aceptar o rechazar el texto constitucional que fundaría las nuevas repúblicas independientes. No es menor, entonces, el dato de que en los inaugurales ensayos constitucionales americanos suele ser el «pueblo» y no la «nación» el sujeto de imputación de la soberanía. En esta línea se inscribe también la interpretación de las elecciones realizadas en los territorios americanos que participaron de la experiencia de Cádiz. Pues en la etapa inaugural de la representación política en México, lo que se denominó el «jano bifronte liberal» habría surgido de «una división idiomática»⁵. Esto es: de una resistencia por parte de los pueblos a admitir la nueva idea «abstracta» de soberanía nacional, al mismo tiempo que éstos aceptaban las nuevas prácticas de voto para los ayuntamientos. La explicación de esta disociación se encontró en las aspiraciones al autogobierno de los pueblos que se basaban en nociones de soberanía y de legitimidad políticas muy concretas de la tradición hispánica. Así, el pasaje de los diversos intentos de recomposición del cuerpo político hispano, a los primeros ensayos constitucionales de las repúblicas independientes fue también el puente de tránsito de derechos de pueblos, junto a incipientes derechos individuales. De modo que las cuestiones y conflictos inherentes a la soberanía (indefinición geográfica de las nacientes repúblicas, ejercicio y distribución del poder, representación individual

⁴ José M. PORTILLO VALDÉS, *Crisis atlántica. Autonomía e independencia en la crisis de la monarquía hispana*, Fundación Carolina. Centro de Estudios Hispánicos e Iberoamericanos. Marcial Pons, Ediciones de Historia, S. A., Madrid, 2006; Manuel CHUST CALERO, Víctor MINGUEZ (eds.), *El imperio sublevado. Monarquía y naciones en España e Hispanoamérica*, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, CSIC, Madrid, 2004.

⁵ Antonio ANNINO, «Cádiz y la revolución territorial de los pueblos mexicanos, 1812-1821, en A. ANNINO (coord.), *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1995; Jaime RODRÍGUEZ, *Independence of Spanish*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998.

o mandato imperativo)⁶ no fueron sólo previas al diseño de las nuevas ingenierías constitucionales, sino que lo atravesaron de diverso modo bastante más allá del período de la independencia.

Si esto es así deberíamos reconsiderar el amplio debate sobre las formas de gobierno en Hispanoamérica desde las tensiones suscitadas entre las diversas pretensiones soberanas. Es decir, otorgándole a lo territorial su verdadera dimensión tanto limitante como reconfigurante de los nuevos proyectos de organización constitucional, llámense en singular Estado, Nación o República, según los términos de la época. En este artículo me propongo ilustrar algunos aspectos de esta cuestión, en un intento por situar mejor los términos de la relación entre la emergencia de formas de soberanía asociadas a ciudades, luego de la crisis de la Monarquía española de 1808 y de la Revolución de Mayo de 1810, y el debate sobre las *formas de gobierno* en el Río de la Plata.

1. La recomposición del espacio: república o monarquía

«Habría bastado conocer a fondo lo que importa esta idea solemne de Constitución política, para no pensar en su forma, mientras no exista el sujeto que debe recibirla»⁷. Este era el balance que daba uno de los principales líderes de la insurgencia rioplatense, Bernardo de Monteagudo, luego de 10 años de revolución, guerras por la independencia e intentos frustrados de consolidar un nuevo orden constitucional en las provincias del Virreinato del Río de la Plata. El debate sobre *las formas de gobierno*, que se desarrolló en la prensa periódica entre 1815 y 1819, descubre los surcos por donde se expresa la imposibilidad de arribar a una forma *mixta* de gobierno y el predominio de las formas *absolutas*. Uno de los principales exponentes de este debate fue Manuel Antonio Castro, jurisconsulto y redactor de *El Observador Americano* [Buenos Aires, 1816], en carta a Darregueira del 26 de agosto de 1816, le expresa lo siguiente: «Yo voy a sostener un periódico con la imprenta que ha traído el clérigo Pazos, de Londres: quiero empezar con gobiernos y quiero que me digan cuanto sea *decible* y *convenga* dis-

⁶ José Carlos CHIARAMONTE, *Ciudades, provincias, Estados: Orígenes de la Nación Argentina* [1800-1846], Biblioteca de Pensamiento Argentino I, Ariel Historia, Buenos Aires, 1997; Francois-Javier GUERRA, «De la política antigua a la política moderna. La Revolución de la soberanía», en François-Xavier GUERRA, Annick LEMPÉRIÈRE et al., *Los espacios públicos en Iberoamérica. Ambigüedades y problemas. Siglos XVIII-XIX*, Centro Francés de Estudios Mexicanos y Centroamericanos, Fondo de Cultura Económica, México, 1998, pp. 109-139.

⁷ *El Censor de la Revolución*, Santiago de Chile, 10 de Mayo de 1820, N.º 5.

currirse según las intenciones del Congreso»⁸. Lo que *convenga* fija una actitud pragmática: ante el retorno al trono de Fernando VII en 1814 y la Política de la Santa Alianza hay que apurar una solución monárquica para el Río de la Plata. La tendencia centralista de Buenos Aires se inclinará por esta postura para *decir* las virtudes de un régimen que garantice el fin de la Revolución y el principio del orden⁹. Lo *decible* vincula el discurso de Castro con implícitos y enunciados que expresan otros puntos de vista relacionados con el suyo.

Dice Castro, la de constituirse en independientes fue una voluntad común de las Provincias Unidas, pero la forma de gobierno que debía adoptarse reveló voluntades y opiniones que «no han sido uniformes, no han sido constantes, no han sido libres: han sido inspiradas momentáneamente por el influjo de las diversas circunstancias, de los diversos gobiernos, o de los diversos partidos dominantes»¹⁰. Desde el inicio su discurso sobre las formas de gobierno se inserta en una consideración sobre la naturaleza de la Revolución, para descubrir el dilema que subyace en todo el debate y que Castro atribuye a los primeros documentos de la Revolución: «Por desgracia los primeros documentos, que se dieron al Pueblo sobre los derechos de su libertad, le hicieron entender, que *no había una forma media entre el despotismo, y la absoluta democracia*»¹¹. El contexto de esta reflexión es el problema del tránsito en toda revolución entre un término y el otro, o sea, entre un antiguo gobierno y uno nuevo. Si bien para Castro en este tránsito se corre el riesgo de la «anarquía», los primeros gobernantes lo habrían podido evitar si hubiesen advertido a tiempo que era preferible «levantar el nuevo edificio sobre algunos muros antiguos, de los que no estuviesen débiles, o ruinosos».¹² Por el contrario, redujeron la totalidad de la masa política y civil a un estado de materia informe con la intención de volver a combinarla. Así, en 1816, y haciéndose eco de las discusiones en el seno del Congreso Constituyente que acababa de declarar la Independencia de

⁸ Se refiere a Pazos Silva que había establecido la Imprenta del Sol, adquirida en Londres con recursos de Sarreatea. Cfr. *Biblioteca de Mayo*, Tomo IX, Periodismo, Primera Parte, «Nota Preliminar», Buenos Aires, Senado de la Nación, 1961, p. 7636. Entre el 19 de agosto de 1816 y el 4 de noviembre del mismo año se publicaron 12 números de este periódico.

⁹ En el *Manifiesto del Congreso a Los Pueblos* leemos la siguiente reflexión: «El debe fijar límites a la revolución, abrir los senderos del orden, restablecer la armonía, sofocar las aspiraciones, acallar los resentimientos y querellas de los pueblos, y consolidar la unión de las partes dilaceradas» (Imprenta de Gandarillas y Socios, Buenos Aires, 1816, p. 9).

¹⁰ *El Observador Americano*, en *Biblioteca de Mayo... op. cit.*, p. 7655.

¹¹ *Ibíd.*

¹² *Ibíd.*, p. 7656.

las Provincias Unidas de Sud América, la prensa *dice* lo que preocupa a la elite política: ¿cómo pasar de la *revolución* a la *constitución*?

Retomemos entonces el hilo del discurso de Castro cuando considera que desde el inicio de la Revolución se han probado «todas las formas democráticas», produciendo fuertes contrastes que derivaron en «un verdadero despotismo con el nombre de república», que las *formas rigurosamente populares* están en manifiesta contradicción con la *posición física*, y las relaciones morales de nuestro país?...»¹³ Esta evaluación es tributaria, por una parte, de su definición de las formas de gobierno y, por la otra, de las tensiones suscitadas por la Revolución, que en los años 1815/1816 se traducen en las opciones sintetizadas por un articulista de la *Gazeta de Buenos Ayres* del siguiente modo: «Representantes-Cabildos abiertos-Unidad, federación».

Ciertamente, en su definición de las formas de gobierno. Castro sostiene, en base a una distinción entre titularidad y ejercicio del poder, que la soberanía es «indivisible», pues reside «originariamente» en el cuerpo de la nación. Este enunciado constituye, por cierto, una de las primeras formulaciones en el Río de la Plata del clásico principio liberal, según el cual la Nación se constituye en un sujeto soberano puramente ideal, es decir, un sujeto de imputación y no una potencia real¹⁴. Por el contrario, su ejercicio, o suma de los poderes de la sociedad, no siendo uniforme en todos los estados, se denomina «formas de gobierno». Así distingue, Castro al gobierno «Republicano», del «Monárquico», y del «Despótico»:

Para formar la verdadera, y sencilla idea de la diversa naturaleza de cada uno de estos gobiernos, basta suponer, que el Republicano es aquel, en que el pueblo, o por sí mismo o por representantes, en cuerpo, o en parte, mantiene, y ejerce el poder Soberano; el Monárquico es en el que el poder Soberano es ejercido por uno solo; pero según leyes constantes, y establecidas, que llamamos Constitucionales: el Despótico es aquel funesto gobierno, en donde manda un solo Señor sin reglas fijas, sin constitución, y sin otra ley, que su absoluto arbitrio¹⁵.

Esta tripartición se inspira en la clásica distinción de Montesquieu pero con variantes interesantes. Montesquieu retoma la tipología de los antiguos (democracia, aristocracia y monarquía) pero incluye el despotismo, que era antes considerado sólo una forma específica de Monarquía; por otra parte,

¹³ *Ibíd.*, p. 7688.

¹⁴ Joaquín VARELA SUANZES-CARPEGNA, *La Teoría del Estado en los orígenes del constitucionalismo hispánico (Las Cortes de Cádiz)*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1983, cap. Sexto.

¹⁵ *El Observador Americano, Biblioteca de Mayo... op. cit.*, p. 7662.

considera que en la república cuando el poder supremo reside en el pueblo entero, es una democracia, cuando se encuentra en manos de una parte del pueblo, es una aristocracia.¹⁶ Castro nada dice de la república aristocrática sino que introduce el principio representativo para afirmar que el pueblo, «por si mismo o por representantes, en cuerpo, o en parte, mantiene, y ejerce el poder Soberano». Por otra parte, introduce un elemento exógeno a esa tipología, la diferencia entre titularidad y ejercicio de la soberanía de la Nación. Sin embargo, esta distinción se borra al caracterizar al gobierno republicano como aquel en el que el pueblo «mantiene y ejerce el poder». De allí que Castro prefiera la monarquía por oposición a la república, porque garantiza la unidad y el orden. Esta opción aparece claramente en su preocupación por definir «al gobierno *democrático*» que, cabe advertir, lo considera en sus formas clásicas y en vinculación con la «ley fundamental que debe fijar el orden de las Asambleas». Es decir, «...si es que en ellas ha de hablar el pueblo, si ha de permanecer soberano, si ha de conservar su libertad, sino ha de ser esclavizado bajo las formas democráticas...»¹⁷. Y, a continuación, incluye una curiosa observación sobre la forma mala en la que puede degenerar la república, cuya primera formulación la debemos a Polibio: «La república siempre expuesta a terribles sacudimientos degenerará en confusa Olocracia (en Polibio es «Oclocracia») cuyo despotismo es tanto más violento cuanto es mayor el número de los déspotas y más impetuosa la acción tumultuaria de la muchedumbre»¹⁸. Esta imagen extrema de la república es coincidente con la evaluación negativa que el mismo autor realiza de los primeros años de gobiernos criollos, al considerar que desde el comienzo de la Revolución se habían probado «todas las formas democráticas» con funestos alcances que dieron finalmente por resultado: «un verdadero despotismo con el nombre de república...»¹⁹.

Ahora bien, esta mirada no es ajena al debate que en el mismo momento en que Castro escribe estas páginas, se desarrolla en la prensa y en el interior de la elite de Buenos Aires, entre los que defienden el ejercicio de la participación popular bajo la forma de *Cabildo abierto* y los que sostienen el principio de la *Representación*. Se ha observado que esta discusión sobre la «democracia directa» practicada en cabildos abiertos o asambleas populares a partir de 1810, y asimilada a formas de participación popular

¹⁶ MONTESQUIEU, *L'esprit des lois*, Classiques, Larousse, France, 1995, p. 31. Asimismo, Norberto BOBBIO, *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, Fondo de Cultura Económica, México, sexta reimpression 1997, p. 122-137 (primera edición en italiano: 1976).

¹⁷ *El Observador Americano*, Biblioteca de Mayo..., op. cit., p. 7667.

¹⁸ *Ibíd.*, p. 7662.

¹⁹ *Ibíd.*, p. 7688.

de la Antigüedad Clásica, cobró virulencia en 1816, con motivo de un movimiento autonomista centrado en la campaña y pueblos de Areco, Pilar y Capilla del Señor, que reclamaron de Buenos Aires la renuncia a ser capital del Río de la Plata, para convertirse en un «estado confederado»²⁰. Estos reclamos promovieron un debate sobre cómo convocar y cómo concebir la participación del pueblo para que exprese su voluntad, que condujo a una votación para optar por la forma de consulta, y que dio como resultado una gran mayoría por representación (1.027 sufragios) contra 86 por Cabildo Abierto²¹. Los Cabildos Abiertos fueron también frecuentes en el interior de las provincias durante la primera década revolucionaria para dirimir los cambios de autoridades²². En este contexto surge en el discurso de Castro una expresión que llama nuestra atención: «democracia sin desorden» para calificar al gobierno de Norte América y pronunciarse por una «monarquía temperada», en reacción a las críticas que el editor de *La Crónica Argentina* realizaba de la pretendida restauración de la dinastía de los Incas:

Algún tiempo ha, y puede datarse por años, que se *hablaba* de un gobierno monárquico constitucional entre americanos de la mejor nota por su amor a la patria, por sus deseos del orden, y por sus talentos políticos: pero desde un año a esta parte, y muy especialmente en estos últimos meses se ha *generalizado mucho la opinión* ya sobre crear nueva dinastía, ya sobre llamar la antigua de los Incas, para que haya podido considerarse *metafórica* en las proclamas del general Belgrano, y del Coronel Guemes. Por lo mismo no pudo ser la especie tan sorprendente, ni tan funesta como *un puñal clavado en el corazón de los patriotas (sic)* en el acto lisonjero, cual fue la jura de la independencia»²³.

Pero muchos otros, según reconoce el propio Castro, venían sosteniendo en las provincias del ex Virreinato el único ejemplo del Norte como «el gobierno favorito para todo país *revolucionado*». Es decir, lo que parece tener en mente Castro no es el Estado federal sino la confederación, y no es una república con sistema representativo, sino una democracia directa.

²⁰ José Carlos CHIARAMONTE (en colaboración con Marcela TERNAVASIO y Fabián HERRERO), «Vieja y Nueva representación. Las elecciones en Buenos Aires 1810-1820», en Antonio ANNINO (coord.), *op. cit.*, pp. 19-63; Marcela TERNAVASIO, *La revolución del voto. Política y Elecciones en Buenos Aires, 1810-1852*, Siglo XXI, Buenos Aires, pp. 43-51; y Fabián HERRERO, «Buenos Aires año 1816. Una tendencia confederacionista», *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana «Dr. Emilio Ravignani»*, núm. 12, 3ª Serie, 1995, pp. 7-32.

²¹ José Carlos CHIARAMONTE (en colaboración con Marcela TERNAVASIO y Fabián HERRERO), «Vieja y Nueva representación: Buenos Aires 1810-1820», art. cit.

²² Véase, por ejemplo, Gabriela TÍO VALLEJO, *Antiguo Régimen y Liberalismo. Tucumán, 1770-1830*, Universidad Nacional de Tucumán, Tucumán, 2001, pp. 219-301.

²³ *El Observador Americano, Biblioteca de Mayo...op. cit.*, p. 7693.

Así afirma estar en contra de la «absoluta democracia, ya indivisible, ya federal»²⁴. ¿Acaso no se advierte en la época la diferencia entre una democracia de tipo antiguo cuya extensión era la ciudad de la democracia representativa americana? Un artículo publicado en *La Gaceta*, que retoma la clásica distinción entre democracia y república propuesta en *El Federalista*, hace pensar que reinaba al respecto cierta confusión.

Los dos grandes puntos de diferencia entre una democracia y una república, consisten relativamente [...] primero en la delegación del gobierno a un pequeño número de ciudadanos, elegidos por el resto; 2.º en el mayor número de ciudadanos y la mayor esfera de país sobre que se extiende su acción²⁵.

La cuestión territorial atraviesa así tanto la definición de un nuevo régimen de representación política como la búsqueda de una nueva forma de gobierno, en vinculación con el gran problema de la indefinición del sujeto de imputación de la soberanía²⁶: los pueblos versus el pueblo o la «nación» dentro de un amplio e impreciso espacio denominado América del Sud. En efecto, cuando se declara la Independencia en 1816 se prefiere mencionar no a las Provincias del Río de la Plata sino a las Provincias Unidas de Sud América. En la *Gazeta* del 17 de agosto surge la variante «en Sud-América», para designar el nombre oficial del nuevo Estado²⁷. El gran territorio de América del Sud, nos dice Castro, estaba integrado por los inmensos desiertos habitados por las poblaciones indígenas y dividido en tres gobiernos, el de Lima, el de Buenos-Aires, y el de Chile, que por su extensión podían constituir tres reinos. A este gran conjunto denomina «país» y considera que aunque todavía no se encuentra en su totalidad liberado de la dominación española, cabe a las provincias que declararon la Independencia

²⁴ *Ibíd.*, p. 7705.

²⁵ *Gaceta de Buenos Aires* (1810-1821), Reproducción facsimilar. Buenos Aires, Junta de Historia y Numismática Americana, 1961, vol. 4, 15 de junio de 1816, p. 559. En la traducción al español de *El Federalista* se puede leer: «...dos de los grandes elementos de diferenciación entre una democracia y una república: [...] en primer lugar, en el caso de esta última, hay allí una delegación de la acción gubernativa a un pequeño número de ciudadanos elegidos por los otros; en segundo lugar, ésta puede extender su influencia en un mayor número de ciudadanos y en una mayor extensión electoral» (p. 194).

²⁶ José Carlos CHIARAMONTE, *Ciudades, provincias, Estados: Orígenes de la Nación Argentina (1800-1846)*, Biblioteca del Pensamiento Argentino, I, Ariel Historia, Buenos Aires, 1997, Segunda Parte: Las primeras soberanías, pp. 111-175; Noemí GOLDMAN y Nora SOUTO, «De los usos a los conceptos de 'nación' y la formación del espacio político en el Río de la Plata (1810-1827)», *Secuencia*, N.º 37, México, 1997, pp. 35-56.

²⁷ Ricardo ZORRAQUÍN BECÚ, «El proceso constitucional de 1815 a 1819», en Academia Nacional de la Historia, *IV Congreso Internacional de Historia de América*, Buenos Aires, 1966, pp. 743-748.

constituir la forma de gobierno, «que a su vez haga de todo él una sola nación», y cuando así no sea posible limitarse a formar «nación» de todas las provincias del Río de la Plata. La elocuencia de estas palabras no requiere demasiados comentarios: el territorio del nuevo Estado y los límites de su soberanía son imprecisos y permanecen abiertos a futuras integraciones. Se ha observado también que el cambio de nombre que implicaba el abandono de toda referencia al Río de la Plata podría, a su vez, estar indicando la influencia altoperuana y de los proyectos que aspiraban a trasladar al Cuzco la sede de un gobierno basado en una monarquía incaica²⁸.

¿Qué incidencia tiene la inclusión de las Provincias Unidas en un espacio territorial amplio e impreciso para la definición de la forma de gobierno? Castro piensa sólo en dos opciones posibles de repúblicas: las que se limitan a una ciudad o las que constituyen confederaciones de ciudades libres o de pequeños Estados. En este sentido, se pregunta Castro, quién asegura que Lima y Chile querrán adoptar tal forma de gobierno, es decir, la republicana para «confederarse con las nuestras». O, lo que sería aún más difícil de organizar, ¿cabría establecer una alianza constitucional de monarquías, y ciudades libres, como la confederación de Alemania? En suma, mientras la monarquía se engrandece por su naturaleza, la república, o los gobiernos populares se concentran y reducen.

Pero ¿cómo sería el caso si sólo se forma la nación en los límites de las provincias del Río de la Plata? Lo primero que debe notarse es que las provincias que se extienden desde el Río de la Plata hasta el Desaguadero están muy despobladas. Se pueden correr centenares de leguas sin encontrar ciudad, villa, ni población considerable. De modo que en caso de considerarse la formación de una confederación, habría que tener en cuenta la división de los Estados no en relación con al tamaño de los territorios sino a la cantidad de la población que sea necesaria para formarlos. Se piensa entonces en Estados que se formen en el territorio correspondiente a cada provincia, o sea, a cada gobernación intendencia²⁹.

Está claro que los límites territoriales del nuevo Estado son imprecisos, pero lo que las consideraciones espaciales justamente traducen son las aspiraciones soberanas de las ciudades, que condicionan el diseño de la nueva forma de gobierno. La afirmación según la cual la soberanía reside en la Nación se descubre así en el discurso de Castro más retórica que real: la cuestión sigue siendo la de determinar dónde residirá la soberanía del nuevo Estado. Planteado así, el debate sobre las formas de gobierno se presenta en este temprano período más como un problema de soberanía que

²⁸ *Ibíd.*, pp. 743-744.

²⁹ *El Observador Americano, Biblioteca de Mayo...op. cit.*, pp. 7723-7725.

propiamente de constitución. Por otra parte, los fundamentos de la Constitución elaborada en 1819 y presentada a los pueblos para su aprobación, se preocupa más por incorporar en el poder a las diferentes corporaciones con goce de fuero y al «pueblo» formado por los ciudadanos sin goce de fuero, que por encontrar los mecanismos jurídicos para controlarlo.

No es menos funesto a una nación verse convertida en un mar borrascoso por las agitaciones intestinas de la simple democracia, que en un vasto y silencioso calabozo por la arbitrariedad, y despotismo. En ninguna de estas situaciones puede el hombre gozar con seguridad de aquellos bienes que hacen preferible la sociedad a la vida errante de los salvajes. En precaución de estos males la comisión en su Proyecto ha llevado la idea de apropiar al sistema gubernativo del país, las principales ventajas de los gobiernos monárquico, aristocrático y democrático, evitando sus abusos³⁰.

En el diseño de esta combinación el poder ejecutivo era depositado en una sola persona, a fin de adoptar lo que se consideraba una cualidad importante de las monarquías: su capacidad de garantizar la unidad. El senado por su composición debía aprovechar lo útil de la aristocracia al integrar en su seno a los ciudadanos con goce de fuero: los que pertenecían a la clase militar, a la eclesiástica, y aquellos que se distinguían por sus riquezas y talentos. Finalmente, la cámara de representantes se reservaba a los ciudadanos de la clase común, sin goce de fuero, para darle carácter de democracia al nuevo esquema constitucional. Así, la discusión de las formas de Estado (indivisible, o federal) quedaba subsumida en las de las formas de gobierno en un intento por preservar la unidad y mantener privilegios corporativos. En este contexto la cuestión clásica de la limitación del poder del constitucionalismo moderno es pensado dentro de la tripartición entre democracia, aristocracia y monarquía de la teoría del gobierno mixto, y más limitadamente de la división de poderes³¹. Este rasgo peculiar se vincula,

³⁰ Emilio RAVIGNANI (comp.), *Asambleas Constituyentes Argentinas*, Casa Jacobo Peuser, Buenos Aires, Tomo Primero (1813-1833), 1937, p. 376.

³¹ Aunque, por otra parte, nos hace notar Javier Fernández Sebastián que el reverdecimiento de la tradicional teoría del gobierno mixto en Europa que precede y acompaña la Revolución Francesa, y que España tuvo algunos exponentes destacados, se debió por una parte «al ambiguo juego de oposición/afinidad entre las nociones de monarquía y república, entre las cuales cabrían tonalidades intermedias», y, por la otra, esta teoría bien pudo también servir para facilitar el tránsito de los defensores de la monarquía absoluta hacia el nuevo ideario de la división de poderes (Javier. F. SEBASTIÁN, *La Ilustración Política. Las «Reflexiones sobre las formas de gobierno» de José A. Ibáñez de la Rentería*, Textos Clásicos del Pensamiento Político y Social en el País Vasco 2, Servicio Editorial Universidad del País Vasco, Bilbao, 1994, Estudio Introductorio).

asimismo, con la tardía introducción de la noción de separación de poderes en el Río de la Plata, y la preocupación de la elite dirigente más en legitimar su poder ante los gobernados y los pueblos que en distribuirlo, tal como fue recientemente observado³².

2. Las formas de la asociación política y los «desvaríos de la soberanía»

En 1820 se disuelve el gobierno central y se inicia un proceso de formación de soberanías autónomas con instituciones propias. Varias provincias se dan sus constituciones y permanecen en virtual autonomía hasta 1824 en que Buenos Aires convoca a un nuevo Congreso Constituyente (1824-1827). En el marco de este Congreso se dictó la Ley Fundamental que reconocía una situación de hecho: el estado de independencia en el cual se hallaban las provincias. Por ello hasta tanto se dictase una constitución que debía ser sometida para su aceptación o rechazo a los pueblos, se restablece el «pacto con que se ligaron desde el momento, en que sacudieron el yugo de la antigua dominación española»³³, y en forma provisoria delegaba el poder ejecutivo nacional en el gobierno de Buenos Aires.

En este nuevo contexto, en el inicio de las sesiones del Congreso surgió el siguiente interrogante: ¿cómo preparar a los pueblos para que acepten organizarse en Estado-Nación? Había fracasado la Constitución de 1819 y no parecía oportuno apurar el dictado de un nuevo código constitucional. Porque, afirmaba el diputado por Buenos Aires, Julián Segundo de Agüero: «Convenzámonos de que en primer lugar, la constitución por buena que sea, no hace la felicidad del estado si esto no tiene una buena organización; que esta organización debe preceder a la formación de la constitución; y que nosotros no la podremos obtener en pocos meses, y quien sabe si la podremos obtener en algunos años: que mientras no lleguen estos momentos será una de las mayores imprudencias que el congreso podría cometer, si se empeñase en publicar la constitución que el sancionase, y en ponerla en ejecución».³⁴

³² Marcela TERNAVASIO, «La división de poderes en los orígenes de la política argentina», *Ciencia Hoy*, volumen 14, N.º 80, abril/mayo 2004, pp. 56-65. Véase asimismo: Darío ROLDÁN, «La cuestión de la representación en el origen de la política moderna. Una perspectiva comparada (1770-1830)», en Hilda SABATO y Alberto LETTIERI (comp.), *La vida política en la Argentina del siglo XIX. Armas, votos y voces*, Fondo de Cultura Económica, Argentina, 2003, pp. 25-43.

³³ Emilio RAVIGNANI, *Asambleas Constituyentes Argentinas*, op. cit., Tomo Primero, p. 1013.

³⁴ *Ibíd.*, Tomo Segundo (1825-1826), p. 23.

Estas consideraciones sobre la constitución del Estado reflejaban, a su vez, un estado de la opinión pública de Buenos Aires con relación al nuevo debate entorno a las formas de gobierno en el Congreso. Porque si miramos más de cerca la propuesta de Agüero en el contexto de su recepción en la prensa política, descubriremos que menos que una *imitación* del modelo inglés se trata de una adaptación del propio modelo de Buenos Aires y su modo particular de organizar instituciones propias³⁵. Ciertamente la provincia de Buenos Aires, que no dictó una constitución a diferencia de la mayoría de las provincias, reguló con relativo éxito el funcionamiento de sus instituciones por medio de leyes dictadas entre 1821-24, y prácticas no formalizadas que se erigieron en principios constitutivos del nuevo régimen político, otorgando a la Sala de Representantes, encargada del Poder Legislativo, un papel fundamental³⁶.

Pero aquí surge una primera paradoja con relación al carácter de las reformas implementadas durante esos años en Buenos Aires. La llamada *feliz experiencia* de Buenos Aires tuvo una realización parcial en un espacio provincial y no nacional, y aunque hayan sido concebidas por su impulsor, Bernardino Rivadavia, y sus partidarios como el primer paso para «nacionalizar» al conjunto de las Provincias Unidas, aquellas no encontraron obstáculos mayores para legitimarse ante el conjunto de las tendencias locales — confederacionistas y centralistas — que se disputaban el espacio político de la provincia en 1820, porque justamente consolidaban la soberanía en ámbito provincial. En este sentido, unos años más tarde el célebre Juan Bautista Alberdi, ante el fracaso de la organización nacional, vio en aquellas reformas más un impedimento que una oportunidad para conformar el Estado-nación. La creación de un régimen republicano bajo el principio representativo en Buenos Aires, al que siguieron las demás provincias con el dictado de constituciones propias, habría consolidado, a su ojos, no los «buenos principios» sino el «aislamiento provincial», y habría por lo tanto retrasado la organización nacional³⁷.

La segunda paradoja es que aquellos que en el Congreso de 1824-1827 comenzaron defendiendo una organización gradual del Estado, se volcaron rápidamente al dictado de una constitución, pero con previa consulta a las provincias respecto de la *base* sobre la que debía formarse la constitución.

³⁵ Cfr. Noemí GOLDMAN, «Formas de gobierno y opinión pública o la disputa por la acepción de las palabras, 1810-1827», en Hilda SABATO y Alberto LETTIERI, *op. cit.*, pp. 45-56.

³⁶ Marcela TERNAVASIO, *La Revolución del voto. Política y Elecciones en Buenos Aires, 1810-1852*, Siglo XXI, Buenos Aires, 2002.

³⁷ Juan Bautista ALBERDI, *Elementos del derecho público provincial*, Buenos Aires, 1853.

Esto generó una tensión entre los diputados que en numerosas sesiones no pudieron resolver el problema de fondo, a saber: dónde reside la soberanía si en el congreso o en los pueblos³⁸. Ahora bien, más allá de las cuestiones sobre la oportunidad para acelerar el proceso de «organización» de las provincias —la declaración de la guerra contra el Brasil por el dominio de la Banda Oriental—, el debate descubre las tensiones entre el utillaje conceptual utilizado por los diputados para diseñar un nuevo Estado, el diagnóstico sobre el estado de los pueblos y las posibilidades reales de agregación política. Porque una primera aproximación al debate dejaría la impresión de que simplemente se oponen dos posturas doctrinarias: los que defienden un régimen de unidad y los que sostienen la «federación». Sin duda este diagnóstico no es errado, sin embargo, además de que frecuentemente se usa federación para referirse a confederación³⁹, todos los diputados comparten una misma representación sobre la condición de los pueblos. Es decir, y como trataremos de mostrar, el modo en que se concibe las posibles formas de organización política parte del reconocimiento de la existencia de «soberanías de ciudades» en tránsito a consolidarse en Estados autónomos. Esta constatación sirve a la vez de argumento para imaginar las posibles formas de gobierno, y explica, asimismo, la dificultad para hallar una forma de gobierno que combine un «sistema mixto» aceptable. Conviene entonces detenerse en las diferentes voces, tanto las que buscaron soluciones intermedias, como las que optaron por la unidad de régimen.

Del problema de la indefinición del sujeto de imputación de la soberanía surgió en el marco del Congreso la insistente pregunta sobre cómo constituir a los pueblos, es decir, qué mecanismos prácticos instrumentar para convencer a los pueblos de la necesidad de una constitución. El diputado por la provincia de Santa Fe, Amenabar, propone que la consulta a las provincias sea acompañada de un manifiesto donde se explique la naturaleza y las ventajas de los variados sistemas republicanos y de «un prospecto de constitución bajo la forma de gobierno temperado»⁴⁰. Propugna así un «sistema mixto» entre las formas de unidad y de federación donde se combinen ciertos puntos esenciales de cada uno «sobre los cuales se descubre la intención de las provincias»⁴¹. Frente a esta propuesta surge otra alternativa, la del diputado por Buenos Aires, Juan José Paso, quién ubica con mayor claridad el sentido

³⁸ Cfr. Noemí GOLDMAN y Nora SOUTO, «De los usos de los conceptos de «nación» y la formación del espacio político en el Río de la Plata (1810-1827)», *Secuencia*, nueva época, N.º 37, enero-abril 1997, pp. 35-56.

³⁹ Cfr. José Carlos CHIARAMONTE, *Nación y Estado en Iberoamérica...op. cit.*, pp. 69-81.

⁴⁰ Emilio RAVIGNANI, *Asambleas Constituyentes Argentinas...op. cit.*, Tomo Segundo, p. 20.

⁴¹ *Ibíd.*

que se atribuía a las voces de *unidad y federación*, sin el cual no se comprende adecuadamente la propuesta de mixtura. Veremos más adelante que los mismos partidarios de la unidad invocaron también la figura del gobierno mixto. Así, Paso se pregunta:

«Es pues de un interés y conveniencia indudable el constituírnos: pero, ¿nos hallamos en el caso de poder determinar esa forma, sobre cuya base podamos hoy mismo proceder, como oigo decir a algunos, a establecer la constitución? ¿La formaremos por un sistema de unidad, o por el de federación? Ya la vez pasada se formó por el primero, y sabemos que acogida y que resultado tuvo. Yo creo que si hoy reprodujéramos aquella, o formáramos otra para el mismo, esto solo sería un toque de alarma entre las provincias, cuyas disposiciones las resisten, aún cuando sus formas se atemperasen por condiciones que modificasen el *poder absoluto*: si adoptamos el de federación, el *desacuerdo* en que se hallan las provincias acabaría de obrar la disolución de los débiles vínculos que nos ligan»⁴².

Y propone un sistema de gobierno de unidad temporal «acomodado a la forma representativa», que bajo la dirección del cuerpo legislativo y de la autoridad del ejecutivo trabaje para fortalecer en las provincias su organización y hacienda hasta que se encuentren en estado de conducirse por ellas mismas. Una vez alcanzado ese estadio, sostiene el diputado: «Las que a juicio del congreso se hallen en esta actitud, deberán por la constitución ser emancipadas, y desde entonces quedarán ligadas y unidas al estado general por federación»⁴³. Esta curiosa combinación resulta por cierto «original» a los ojos del diputado unitario, Agüero, quien no sin ironía arguye «yo no sé que tenga ejemplo en la historia», y se pregunta: «¿Y como se llamaría nuestro estado entonces?»⁴⁴. A lo que Paso contestó que un posible modelo se hallaría en la confederación de los cantones suizos. En efecto, la curiosa combinación propuesta por el diputado Paso no es una alternativa más, sino que revela en su aparente incongruencia, las dificultades para pensar una asociación política en un momento en que las ciudades que se desprendieron de las antiguas capitales de las gobernaciones de intendencia aspiran a constituirse en Estados autónomos. No es casual entonces que se llame «espíritu de provincialismo»⁴⁵ a estas aspiraciones, arrastrando el nombre

⁴² *Ibíd.*, p. 37. El subrayado es nuestro.

⁴³ *Ibíd.*, p. 39.

⁴⁴ *Ibíd.*, p. 41.

⁴⁵ *El Eco de los Andes* (1824-825): «Sobre la forma de gobierno», cit. por Arturo Andrés ROIG, *La filosofía de las Luces en la ciudad agrícola*, Publicaciones del Departamento de Extensión Universitaria de la Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, 1968, p. 95.

de la antigua capital de intendencia. Esto es lo que un diario de la ciudad de Mendoza, *El Eco de los Andes*, define precisamente como «la habitud de gobernarse por sí» que «se ha convertido en necesidad y esta disposición invencible es la *piedra angular sobre que se debe edificar*»⁴⁶.

Otra variante es la propuesta por el diputado por Salta, Juan Ignacio de Gorriti, quien partiendo del principio del libre consentimiento de los pueblos para participar en «su pacto de asociación», así como del necesario conocimiento previo de las «bases de la asociación», para ingresar en ella, consideró que el mejor régimen era el de unidad. Gorriti entiende claramente que lo que está en juego es si habrá «asociación política» o no. En enero de 1827 fue comisionado por el Congreso para presentar la nueva constitución elaborada en 1826, ante el gobernador Bustos y la Sala de Representantes de la provincia de Córdoba. La legislatura cordobesa la rechazó y se le acordaron cuarenta y ocho horas de plazo para abandonar la provincia. En el *Informe* sobre el resultado de su fracasada misión, Gorriti sostuvo que la Constitución era la más liberal que se haya conocido hasta el momento por reunir lo mejor de los diferentes regímenes republicanos. Asimismo fue muy crítico de la oposición de Córdoba donde vio no la manifestación de tendencias federales sino simplemente autonómicas.

En este sentido, las argumentaciones de Manuel Antonio de Castro son, además de expresar el parecer de los que defienden un régimen de unidad, reveladoras. Así observa que en ese momento existen tantas provincias como ciudades; pues todas las ciudades se han desprendido de sus antiguas capitales. Asimismo, los poderes que algunos diputados traen de sus ciudades muestran que éstas tienen la firme resolución de no pertenecer a otra capital de provincia; es decir, en términos de Castro «de permanecer ellas en capitales». Se pregunta entonces: «¿Y estas pueden convertirse en estados soberanos⁴⁷?» Pues, si esto llega a admitirse, la pretensión de soberanía podría extenderse a «igual título» a las demás ciudades, que aún dependen de una capital de provincia, e inclusive a las villas que poseen municipalidad, territorio demarcado y población. Este sería el paso inmediato y natural. De lo que se seguiría que: «Para hacer el arreglo y atender a la seguridad de su territorio, mañana pretenderían algunas familias ser soberanas e independientes, y después lo pretenderían los individuos y vendrían a establecer gobiernos particulares; en fin, señores, *no sé cual sería el término de semejantes desvaríos de soberanía*»⁴⁸.

⁴⁶ *Ibíd.*

⁴⁷ Emilio RAVIGNANI, *Asambleas Constituyentes...op. cit.*, Tomo Tercero, p. 221.

⁴⁸ *Ibíd.* (el subrayado es nuestro).

El ejemplo de la Grecia antigua le sirve, finalmente, para afirmar que «Estados soberanos de pequeñas ciudades» no pueden defenderse ante repúblicas consolidadas o Imperios más poderosos que los rodean. Piénsese en el segundo caso en el peligro siempre latente del Imperio del Brasil para el Río de la Plata.

La dispersión territorial de la soberanía es en efecto visualizada en estas reflexiones como uno de los mayores obstáculos para conformar un Estado-nación, luego de la extensión de derechos de pueblos que la crisis hispánica de 1808 y la Revolución de Mayo de 1810 desencadenaron. Ahora bien, las propiedades localizables de esta soberanía —los pueblos— son viejas y nuevas: su carácter errático puede también alcanzar a los sujetos individuales.

A modo de conclusión

Por cierto Alberdi ya señalaba que los unitarios «...han creído que no había más federación que las simples y puras alianzas de poderes independientes e inconexos»⁴⁹, y, que «La idea de nuestros *federales* no era del todo errónea, y sólo pecaba por extremada y exclusiva»⁵⁰. Esto se comprende mejor si consideramos —en la perspectiva de este trabajo—, que tanto federales como unitarios concebían sus propuestas partiendo de la existencia de «soberanías de ciudades» en el Río de la Plata. Por otra parte, hoy sabemos que la aspiración a la autonomía política de las ciudades proviene de las pautas generales del derecho natural y de gentes que alimentaban el imaginario político de la época⁵¹. Ahora bien, es interesante observar que en el Río de la Plata fue en el segundo intento de organización nacional (1824-1827) y no en el primero (1816-19), donde se expresó con mayor intensidad la tensión entre los pueblos y la nación como sujeto singular. En decir, en el momento en que las ciudades se hallaron en proceso de consolidarse como Estados autónomos, se hizo más evidente el efecto perdurable de la crisis hispánica, en relación a la centralidad que tuvo el protagonismo de los pueblos en Hispanoamérica luego de 1808⁵². Pero lo que empieza a cristalizar a partir de 1820 bajo la forma

⁴⁹ Juan BAUTISTA ALBERDI, *Bases y punto de partida para la organización política de la República Argentina*, Colección Literaria Sopena, Argentina, réed. 1957, p. 118 (primera edición: Valparaíso 1852).

⁵⁰ *Ibíd.*, p. 119.

⁵¹ José Carlos CHIARAMONTE, *Nación y Estado en Iberoamérica...op. cit.*

⁵² José M. PORTILLO VALDÉS, *op. cit.*, Capítulo II: Pueblos, Congresos, Estados y naciones.

de soberanías autónomas, no fue sólo resultado de la crisis, sino que constituye asimismo el punto de partida de nuevos ordenamientos estatales. Lo que el debate sobre las formas de gobierno en el Congreso Constituyente de 1824-1827 pone, justamente, en evidencia es el conjunto de tensiones entre pueblos (soberanías de ciudad) «Estados» (soberanías de provincias) y Nación (soberanía del Río de la Plata).